

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

Ілієв Ілія Васілев

УДК 342.9

**СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ АКТИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

ОДЕСА-2001

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Киндєва Емілія Спиридонова,
Бургаський вільний університет,
завідувач кафедри адміністративного права і процесу

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
Додін Євген Васильович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри морського та митного права,

кандидат юридичних наук, доцент
Калаянов Дмитро Петрович,
Одеський інститут внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС

Провідна установа:

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, відділ проблем
державного управління та адміністративного права (м. Київ)

Захист відбудеться “14” грудня 2001 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої
ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, М.Одеса,
вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Одеської національної юридичної
академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “_9_” _листопада_ 2001 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Чанишева Г.І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми зумовлена необхідністю теоретичного осмислення та оцінки чинного законодавства Республіки Болгарія, яке регламентує підстави та процедури оскарження індивідуальних адміністративних актів місцевої адміністрації та її органами. Цей правовий інститут служить важливим засобом захисту прав та інтересів громадянина і людини. Однак більшість нормативних актів, що лежать в основі інституту оскарження, були прийняті в умовах авторитарного комуністичного режиму., та, незважаючи на внесені зміни до ЦПК, Закону про адміністративне порушення та покарання, прийняття нових актів — Закону про Верховний адміністративний суд, Закону про адміністрацію — багато аспектів оскарження індивідуальних адміністративних актів, що приймаються місцевою адміністрацією, залишилися невирішеними. Зокрема, поза увагою законодавця залишилася проблема оспорування індивідуальних адміністративних актів на підставі спеціального нормативного надання прав. Звичайно, в тому чи іншому ступені ця проблема розглядалася вченими Болгарії (А. Ангелов, І. Дерменджієв, Г. Костадинов, Д. Димитров, І. Киряков, К. Лазарев, М. Мезнов, П. Стайнов, Е. Стоєв), українськими та російськими авторами (В. Авер'янов, Д. Бахрах, Є. Додін, С. Ківалов, Ю.Козлов, А. Лунєв, Л. Біла, Л. Салищева, В. Сорокін), ученими інших країн (Г. Бребан, А. Ведель та ін.). Проте розвиток демократії, розширення прав і свобод громадян, руйнування адміністративно-командної системи зумовлює необхідність пошуків шляхів подальшого вдосконалення механізму оспорування індивідуальних актів, що приймаються адміністративними органами, і в першу чергу, місцевими адміністраціями.

Тема дисертаційного дослідження актуальна не тільки для науки та практики Болгарії, але й для України, оскільки вона також відчуває необхідність удосконалення такого механізму у світлі адміністративної реформи, що проводиться, а особливо у зв'язку з прийняттям Закону від 21 червня 2001 року, який передбачає створення системи спеціалізованих адміністративних судів, яку очолює Вищий адміністративний суд України. Вищий адміністративний суд Республіки Болгарія має великий досвід роботи і проведений у дисертації аналіз його практики може бути використаний Вищим адміністративним судом України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження пов'язане з основними напрямками наукових досліджень в галузі держави і права на 1998 — 2000 рр., затвердженими загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р. Тема роботи є частиною загальної наукової програми, щовиконується Одеською національною юридичною академією "Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин".

Дисертація виконана як розділ науково-дослідної роботи кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії за темою: "Правові основи адміністративної реформи в Україні".

Мета і завдання дослідження. Головна мета дисертаційного дослідження полягає в з'ясуванні місця і ролі механізму оспорювання у системі заходів забезпечення законності та доцільності діяльності районних адміністрацій по виданню індивідуальних актів на підставі спеціальних повноважень, наданих адміністраціям законодавством Республіки Болгарія. Автор вважає за необхідне вивчення чинного законодавства України, що стосується регламентації процедури оскарження індивідуальних актів органів виконавчої влади, провести порівняльно-правовий аналіз законодавства Республіки Болгарія і України з цього питання, виявити прогалини, що заважають громадянам та іншим особам реалізовувати свої конституційні права. На підставі цих досліджень надаються пропозиції та рекомендації щодо ліквідації (або скорочення) цих прогалин та підвищення ефективності застосування механізму оскарження.

Для досягнення поставленої мети в ході дисертаційного дослідження вирішувалися такі завдання:

- визначення місця оспорювання (оскарження) індивідуальних актів виконавчої влади в системі регулювання суспільних відносин у галузі державного управління;
- визначення місця і ролі оспорювання (оскарження) в системі контролю щодо законності діяльності місцевих адміністрацій;
- розглядання механізму оспорювання (оскарження) індивідуальних актів місцевих адміністрацій, що видаються на основі їх власних повноважень;
- вивчення законодавства України, що регулює процедуру оскарження адміністративних актів органів виконавчої влади;
- проведення порівняльного аналізу норм законодавства Республіки Болгарія і України, що регламентують процес оскарження актів адміністрації;
- виявлення кола власних повноважень місцевих адміністрацій, що надані спеціальними актами в Республіці Болгарія;
- аналіз специфіки оспорювання індивідуальних актів місцевих адміністрацій, що видані ними відповідно до власних повноважень;

відповідно законів Республіки Болгарія "Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію", "Про народну освіту", "Про власність та користування землею сільськогосподарського призначення", "Про власність на ліс та землі Лісного фонду" та інші;

- проведення порівняльного аналізу кола суб'єктів, що мають право на оспорювання (оскарження).

Об'єктом дисертаційного дослідження є основні закономірності, властивості

та характерні риси відносин, що виникають у процесі оспорювання (оскарження) індивідуальних актів місцевої адміністрації, що прийняті на підставі власних їх повноважень.

Предметом дослідження є правові проблеми становлення, розвитку та застосування механізму оспорювання (оскарження) цих актів.

Методи дослідження обрані з урахуванням специфіки об'єкта та предмета дослідження, виходячи з поставленої в роботі мети та конкретних завдань. Методологічною основою дисертаційної роботи є теорія пізнання, матеріалістична діалектика, фундаментальні і прикладні дослідження сучасної науки теорії управління, досягнення болгарської та української науки адміністративного права та адміністративного процесу. Автор, по-перше, застосував історичний метод дослідження, що дало йому змогу висвітлити процес розширення захисту прав громадян у взаємовідносинах з місцевими органами державного управління за період демократичних перетворень в Республіці Болгарія, по-друге, було застосовано порівняльно-правовий метод дослідження, за допомогою якого були визначені шляхи щодо ролі суду у забезпеченні прав громадян відносно актів місцевих органів державної виконавчої влади. Системно-структурний та догматичний аналіз норм, які були предметом дослідження, дозволив автору виявити прогалини у чинному законодавстві, що регулює механізм оспорювання актів адміністрації, особливо тих, що видані на підставі повноважень, наданих місцевій адміністрації спеціальними нормативними актами. Висновки та рекомендації здійснені на підставі узагальнення практики, особливо щодо Вищого адміністративного суду Республіки Болгарія, а також статистичних матеріалів.

Наукова новизна одержаних результатів. У дисертації вперше комплексно досліджено адміністративно-правові та адміністративно-процесуальні норми Республіки Болгарія, які визначають підстави та механізм оспорювання індивідуальних актів, виданих місцевою адміністрацією на підставі їх власних повноважень на сучасному етапі.

Надається теоретичне обґрунтування важливості цього механізму у регулюванні суспільних відносин у сфері державного управління, а також його місця і ролі у забезпеченні законності діяльності місцевих адміністрацій щодо видання індивідуальних актів.

Особливість роботи також полягає в тому, що вперше звернуто увагу на специфіку оспорювання (оскарження) актів, що приймалися місцевими адміністраціями на підставі спеціальних повноважень, що надані

їм окремими законодавчими актами. У правовій науці Республіки Болгарія і України вперше зроблено порівняльний аналіз чинного законодавства, що регламентує процедуру оскарження індивідуальних актів виконавчої влади.

У дисертаційному дослідженні знайшли відображення такі основні

положення, висновки та пропозиції, які мають наукову новизну:

- оспорювання (оскарження) індивідуальних актів виконавчої влади є одним із видів регулювання суспільних відносин у сфері державного управління;
- оспорювання (оскарження) є також одним із видів контролю щодо законності та доцільності діяльності місцевих адміністрацій по виданню індивідуальних актів;
- роль і місце судового контролю у забезпеченні законності і правопорядку;
- повноваження місцевих адміністрацій в Республіці Болгарія складаються з повноважень, що передбачені основними актами, котрі визначають їх статус у системі виконавчої влади, а також з повноважень, що містяться в спеціальних нормативних актах, у зв'язку з чим оскарження індивідуальних актів цих органів виконавчої влади, які видані на підставі їх повноважень, передбачених спеціальними нормативними актами, здійснюється не в порядку, встановленому Законом Республіки Болгарія 1979 р. "Про адміністративне провадження", а на підставі особливих груп адміністративно-процесуальних норм;
- це провадження має двоінстанційний характер, у якому особливе місце займає Вищий адміністративний суд Республіки Болгарія.

Практичне значення одержаних результатів. При з'ясуванні практичного значення загальнотеоретичних досліджень слід мати на увазі, що правова практика повинна бути спрямована на перетворення дійсності. З цієї точки зору, практика, безумовно, повинна мати міцні основи для вдосконалення нормативних актів і спеціального нормативного надання повноважень у контексті умов, які є вимогами правової держави при подальшій демократизації суспільних відносин.

У методологічному відношенні результати дослідження можуть використовуватися при галузевому регулюванні суспільних відносин і при проведенні контролю над актами управління взагалі.

Дане дослідження має значення для всіх сфер громадського життя і соціальної діяльності, де регулювання суспільних відносин улагоджується на підставі спеціального закону. Крім того, дисертаційне дослідження може знайти практичне застосування при прийнятті управлінських рішень на різних рівнях із метою з'ясування законності актів, що видаються нормотворчими органами.

Апробація результатів дослідження. Сформульовані в дисертаційному дослідженні положення і висновки ґрунтуються на особисто-му аналізі вітчизняної і зарубіжної нормативної бази та теоретичного доробку щодо означеної проблеми, матеріалів адміністративного провадження у справах про оспорювання індивідуальних актів виконавчої влади. Результатом цієї роботи став навчально-методичний матеріал, що є частиною спецкурсу "Оспорювання актів земельної комісії (рішення про відновлення права власності на землю)", який здобувачем особисто реалізується в навчальному процесі в Аграрному університеті

(м. Пловдив).

Основні положення дисертації обговорювалися на Міжнародній науково-практичній конференції "Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція" (Одеса, 2000), Міжнародному науково-практичному семінарі "Управлінська ієрархія та управлінські рішення в бізнесі" (Приштин, Македонія, 2000), Міжнародній науково-практичній конференції "Критерії нагляду в місцевому самоврядуванні і Євроінтеграція" (Благоевград, Болгарія, 2001).

Публікації. Основні положення дисертації викладено у 8 наукових статтях, 4 з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких встановлено ВАК України.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів (які об'єднують 9 підрозділів), висновків та списку використаних джерел.

Загальний обсяг дисертації 193 сторінки. Список використаних джерел складає 12 сторінок (153 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Перший розділ дисертаційного дослідження "Оспорювання адміністративних актів органів місцевої виконавчої влади" складається з п'яти підрозділів. Підрозділ 1.1. "Поняття диференціація та способи забезпечення законності дій адміністрації". Дослідження оспорювання незаконних актів на підставі спеціального нормативного надання повноважень передбачає з'ясування основних понять, що використовуються правовим порядком у сфері місцевої виконавчої влади. Це продиктовано тим фактом, що способи забезпечення законності дій адміністрації обрані і використані непослідовно. Ця форма контролю може бути застосована тільки в тому випадку, якщо вона точно відображена в законі як нормативний порядок про спосіб правового регулювання суспільних відносин у галузі державного управління.

У дослідженні подані не всі, а тільки деякі зі способів забезпечення законності дій адміністрації. Серед них особливе місце займають органи суду як контрольний орган та структурно й функціонально зв'язаний із ним прокурорський нагляд.

Протягом десятків років цей спосіб нагляду — підвиду контролю — поступово перетворився на основну форму забезпечення ефективної, швидко й оптимально діючої виконавчої влади. На цю особливість закон прагне відповісти розмаїтістю правових засобів, що мають на меті максимальну ефективність правового впливу.

Таким чином, судовий нагляд адміністрації поступово відновив належне йому місце серед контрольних методів відповідно до світової традиції в цій сфері і до практики міжнародних організацій, до яких Болгарія прагне приєднатися.

Підрозділ 1.2. "Контроль на підставі спеціального нормативного повноваження". Суспільні відносини мають різноманітні соціальні зв'язки із різним змістом і характером елементів, що їх складають. На дані особливості право прагне відповісти за допомогою різних правових засобів, що мають на меті максимальну адекватність правового впливу. Дослідження проведено відносно контролю на підставі спеціального нормативного надання правомочностей, що являє собою природну форму контролю над адміністративними актами і діями адміністрації, що виникає зі створення кожного спеціального закону.

Ось чому разом із відокремленням відповідного розділу законодавства в галузі адміністративного права формуються й інститути контролю на підставі спеціального нормативного надання правомочностей у якості судового нагляду індивідуальних адміністративних актів місцевої виконавчої влади.

Подібна тенденція відмічається в контексті законодавчої реформи при переході до ринкового господарства, а також в інших, більш розвинених правових системах.

Підрозділ 1.3. "Нормативна основа оспорування індивідуальних адміністративних актів органом місцевої виконавчої влади на підставі спеціальних нормативних повноважень". У цій частині дослідження звернуто увагу на правовий порядок, що регламентує суспільні відносини розглянутої проблеми. Безсумнівно, на першому місці має бути Закон "Про адміністративне провадження" 1979 року з наступними його змінами тому, що, говорячи про індивідуальні адміністративні акти, слід враховувати поле застосування, визначене в статті 2 Закону "Про адміністративне провадження".

Завдання дослідження полягає у визначенні напрямку розглянутої проблеми до спеціального законодавства як нормативно-правовий порядок, що регулює суспільні відносини між суб'єктами права як адресатами індивідуальних адміністративних актів і органами державного управління, як авторами актів. Це було б так тільки у випадках, коли спеціальний закон передбачає в точно зазначеній правовій нормі судовий контроль і порядок його здійснення; у протилежному випадку контроль над індивідуальними адміністративними актами здійснювався б на підставі загального порядку (загальної клаузули), передбаченого тільки в порядку Закону "Про адміністративне провадження".

Нормативний порядок у цьому напрямку багатий, але в перебігу дослідження відокремлені тільки деякі нормативні акти, що передбачають цей вид судового контролю, а саме: Закон "Про територіальний устрій", Закон "Про власність і використання земель", Закон "Про відновлення власності на ліси і землі лісового фонду", Закон "Про водний фонд", Закон "Про народну освіту", Закон "Про народне здоров'я", Закон "Про оборону і Збройні сили" та ін.

Мета дослідження — чітко і категорично розмежувати судовий контроль на

підставі спеціального нормативного надання повноважень від спеціалізованого контролю взагалі. Судовий контроль, що здійснюється у цьому напрямку, передбачає декілька специфічних рис. Основна специфіка полягає в тому, що цей контроль і порядок його здійснення має бути передбачений у спеціальному нормативному порядку. Крім того, початком для здійснення контролю є вираження волі адресата акта для цього контролю за допомогою скарги, тобто вираження вимоги перевірити законність акту. Потім — протест, що здійснюється органами прокуратури на підставі спеціально передбаченого правового порядку в Законі "Про судову владу".

Усі ці інститути піддаються удосконаленню в законодавчому порядку для покращання належної поведінки як зацікавленої сторони, так і контрольного законодавчого органу та органів по вирішенню спору.

Підрозділ 1.4. "Порівняльний аналіз повноважень органів по оспорюванню індивідуальних адміністративних актів місцевої виконавчої влади на підставі спеціального нормативного розпорядження". У дослідженні чітко відмежовується оспорювання на підставі спеціальної клаузули від інших видів контролю: контроль на підставі загального порядку і спеціалізований контроль.

У загальному порядку контроль за законністю здійснюється на підставі спеціального нормативного розпорядження щодо повноважень суду та органів спеціальної юрисдикції. У багатьох випадках суд і органи спеціальної юрисдикції вирішують питання по суті, не повертаючи акт до адміністрації для перегляду.

Участь прокурора при вирішенні адміністративного спору регламентована законом. Конкретні повноваження прокурора — подавати протест проти незаконних актів місцевої адміністрації. Ці повноваження регулюються ст. 118 п. 3 і ст. 119 п. 5 п. 3 Закону "Про судову владу".

З урахуванням особливостей окремих сфер управління передбачено, що прокуратура може надавати пропозиції для покращання загальної професійної атмосфери, для чого не обов'язкова наявність точно зазначених розпоряджень у спеціальних законах.

Підрозділ 1.5. "Порівняльно-правовий аналіз законодавства Республіки Болгарії і України у сфері контролю за органами виконавчої влади". У підрозділі відмічається, що основні положення адміністративного законодавства Республіки Болгарія і України мають багато спільного. Проте дослідження засвідчують корисність проведення порівняльно-правового аналізу адміністративного законодавства Республіки Болгарія і України. Це може бути використано в удосконаленні механізму адміністративно-правового регулювання, особливо для захисту прав і законних інтересів громадянина і людини.

Розділ 2. "Оспорювання актів органів місцевої виконавчої влади на основі спеціальної клаузули" складається з чотирьох підрозділів.

Підрозділ 2.1. "Оспорювання актів місцевої виконавчої влади на підставі Закону "Про територіальний устрій" і Закону "Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію". У даному розділі дослідження на першому місці ми прагнемо аналізувати функції районної адміністрації в контексті Закону "Про територіальний устрій" стосовно видання актів, що мають різні режими дії. Головне в цьому те, що видані районною адміністрацією акти в цій сфері — індивідуальні адміністративні акти в значенні ст. 2 Закону "Про адміністративне провадження". Отже, вони підлягають контролю і за спеціально передбаченим у Законі "Про територіальний устрій" правовим порядком. Цей контроль здійснюється судом, це — судовий контроль.

Цей контроль — не тільки довільна діяльність зацікавленої сторони або прокурорських органів. Він здійснюється у випадку, якщо порушені вимоги законності індивідуальних адміністративних актів.

Якщо судовий контроль передбачено в нормативному порядку Законом "Про територіальний устрій", йдеться про оскарження актів на підставі спеціального нормативного надання повноважень. Судовий контроль, що здійснюється на цій підставі, відбувається в порядку, передбаченому також у спеціальному законі (Закон "Про територіальний устрій"). Компетентним у вирішенні спору є Окружний суд.

Важливий момент у дослідженні — факт про те, що для не передбачених у Законі "Про територіальний устрій" загальних правил застосовуються розпорядження Цивільно-процесуального кодексу. Це означає, що ця частина процесуальних дій перебуває поза сферою дії розпоряджень Закону "Про адміністративне провадження", внаслідок чого розпорядження Цивільно-процесуального кодексу-щодо оспорювання індивідуальних адміністративних актів застосовуються тільки тоді, коли оспорювання відбувається на підставі спеціального нормативного надання правомочностей (спеціальної клаузули).

Процедури щодо оспорювання виданих індивідуальних адміністративних актів у їх абсолютно повному обсязі відносяться і до випадків відмови у виданні такого акта.

Останнім часом практика показує, що всупереч розпорядженням закону зацікавлена сторона або прокурор можуть оскаржити протест прямо в суд, і суд збирає матеріали по листуванню. Питання так не стоїть. Як регламентовано законом (оспорювання відбувається за допомогою органу, що подав акт до суду), так і відбувається. Скарга або протест подаються авторові акта, він укомплектовує листування з усіма необхідними матеріалами в справі, і висилає листування до суду для порушення справи.

Оспорювання законності індивідуальних адміністративних актів

здійснюється на підставі двоінстанційного провадження. Сказане підтверджується передбаченим розпорядженням Закону "Про Верховний адміністративний суд" про те, що рішення першої інстанційного суду підлягають касаційному оскарженню у Верховний адміністративний суд. З дослідження можна одержати чітке уявлення про практичний стан проблеми. У ряді праць це питання тільки порушене, але автори завжди зупинялися лише на постановці питання про оспорування актів на підставі спеціальної клаузули. Більш детальне і широке тлумачення завжди залишалося для якогось наступного етапу дослідження.

У цьому розумінні вважаємо, що здійснили спробу цілісно і системно розробити складне за змістом питання, що є базою для дослідження інших істотних питань правової теорії і практики.

Оспорування індивідуальних адміністративних актів місцевої виконавчої влади здійснюється на підставі Закону "Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію". У нашому дослідженні — це інститут дуже новий для нашої правової системи тому, що Закон "Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію" прийнятий після ухвалення нової Конституції 1991 року.

В умовах правової держави управління державної адміністрації (державних органів) повинне здійснюватися на підставі відповідних актів. Закон "Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію" не завжди вказує вид акту, що його місцева адміністрація повинна видати. На практиці існує нечіткість і непослідовність у вживанні різних найменувань індивідуальних адміністративних актів місцевої адміністрації. Це призводить до прогалин, що могли б стати причиною, аби видані акти чи відмови місцевої адміністрації у виданні таких актів переступили межу законності, тобто набули б якості недійсних (незаконних).

Тому в цьому підрозділі дисертації ставиться питання: чи дозволяє Закон "Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію" контроль над законністю актів, виданих місцевою адміністрацією?

На це запитання відповідь позитивна, тому що в Законі передбачено нормативно-правовий порядок, на підставі якого особи, яким завдано збиток, могли б оскаржити акт або відмову, а прокурор — подати протест проти незаконності. Саме це і дає можливість довести, що оспорування індивідуальних адміністративних актів, виданих місцевою виконавчою владою, буде здійснюватися на підставі спеціального нормативного надання права.

У нормативному порядку законом передбачено, що цей контроль над законністю здійснюється компетентним для цього судом, а саме: окружним. Тут контроль теж здійснюється на принципі двоінстанційного оскарження: першої інстанційно в окружному суді, і касаційне — у Верховному адміністративному суді.

У дослідженні підтримується і з'ясовується як теоретично, так і в

практичному плані особливості цього виду контролю. Це полягає в наданій Законом "Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію" можливості контролю за застосуванням правил Цивільно-процесуального кодексу щодо процесуальних дій і відмежування від загальних правил за Законом "Про адміністративне провадження".

Безсумнівно, вражає те, що крім двоінстанційного оспорювання, існує й інша можливість для оспорювання. Це застосування інституту "скасування рішення, яке набуло чинності", що, за змістом Закону "Про Верховний адміністративний суд", є можливістю в усіх випадках в окремих розділах дослідження на підставі розпоряджень Закону "Про Верховний адміністративний суд" у зв'язку з нормативним порядком Цивільно-процесуального кодексу.

У дослідженні Закон "Про народну освіту" розглянуто як спеціальний закон із більш тривалим застосуванням, згідно з яким можуть заперечуватися акти на основі спеціальної підстави. Це закон, що регулює суспільні відносини в конкретній сфері суспільства. Він регламентує відносини за допомогою видання актів або відмов у виданні таких, котрими надаються або не надаються певні права, або виникають обов'язки щодо виховання і навчання підлітків. Коло дії органів державного управління на місцевому рівні обумовлено виданням індивідуальних адміністративних актів у цьому напрямку.

Закон "Про народну освіту" передбачає спеціальні повноваження відповідних органів, а виникнення, зміна і припинення трудових правовідносин перебувають поза розглянутою проблемою. Вони регулюються на іншій підставі. Згідно з цим Законом, спеціальні повноваження передбачають видання індивідуальних актів. При недотриманні вимог законності вони набувають якості недійсних актів.

Тому в Законі "Про народну освіту" передбачені норми, що регламентують порядок оспорювання таких актів. Після того, як це оспорювання передбачене в Законі "Про народну освіту", є сенс стверд-

жувати, що воно ґрунтується на спеціальних повноваженнях, тобто якщо у Законі "Про народну освіту" регламентовано, що акти по цьому Закону заперечуються в окружному суді, то для загальних непередбачених правил за цим Законом чинні розпорядження Цивільно-процесуального кодексу.

Це підтверджує ідеї дослідження, що оспорювання актів місцевої виконавчої влади буде здійснюватися тільки на підставі спеціальної клаузули.

Підрозділ 2.2. "Оспорювання актів місцевої виконавчої влади на підставі Закону "Про власність та використання земель" і Закону "Про відновлення власності на ліси і землі лісового фонду". У дослідженні звертається увага на порівняно нову в правовій літературі матерію, зв'язану з відновленням права власності на землі сільськогосподарського призначення.

Відновлення права власності на землі сільськогосподарського призначення —

це акт місцевої виконавчої влади, що ґрунтується на передбачених законом заздалегідь наданих документах, що засвідчують власність.

Винесення рішення земельної комісії як органу управління відбувається двома способами. На першому місці — рішенням, яким визнається право власності на землю, і на другому місці — точно зазначена відмова у визнанні власності.

В обох випадках ці акти мають якості стабільних індивідуальних адміністративних актів, яким слід було б відповідати вимогам законності (терміну дії). Інакше вони завдали б збиток інтересам власників або їхніх спадкоємців, які оспорювали б своє право. Закон "Про власність та використання земель" як спеціальний закон передбачає таке оспорювання у судовому порядку.

Індивідуальні адміністративні акти оскаржуються в окружному суді. Спеціальний закон у даному випадку робить виняток, при чому з метою полегшення зацікавлених осіб по оспорюванню цього виду актів.

Закон передбачив, щоб оспорювання відбувалося в районному суді за місцезнаходженням нерухомого майна (тобто земель сільськогосподарського призначення).

Незаконність рішення земельної комісії про відновлення права власності на землі сільськогосподарського призначення або відмова в цьому оскаржується в місцевому суді на підставі спеціально передбаченої норми в Законі "Про власність та використання земель".

У тому ж законі зазначено, що стосовно процедури по оскарженню діють правила, передбачені в Цивільно-процесуальному кодексі. Це означає, що Закон "Про адміністративне провадження" виключений з меж щодо оскарження цих індивідуальних адміністративних актів. Це підтверджує ідею дослідження, відповідно до якого стверджується, що якщо оскарження індивідуальних адміністративних актів ґрунтується на спеціальному нормативному наданні повноваження, то застосування загальних правил Цивільно-процесуального кодексу обов'язкове.

Спеціальний закон (Закон "Про власність та використання земель") передбачає ще одну нетрадиційну процесуальну можливість. Рішення місцевого суду щодо оскарження рішень і відмов земельної комісії підлягають касаційному оскарженню згідно з Законом "Про Верховний адміністративний суд".

У спеціальному законі це передбачено, тобто касаційне провадження відбувається в окружному суді. Ці процесуальні дії ґрунтуються на разом узятих законах (Закон "Про власність та використання земель", Закон "Про Верховний адміністративний суд" і Цивільно-процесуальний кодекс).

Усе наведене не виходить за межі дослідження, а, навпаки, підтверджує основну тезу. Цитований Закон — теж порівняно новий нормативний акт, що регулює суспільні відносини вперше за останні 50 років.

Функції щодо відновлення власності надані земельним комісіям. На підставі передбаченого в спеціальному законі порядку, зацікавлені особи заявляють свої вимоги (претензії). У результаті цього земельна комісія видає або відмовляє видати рішення, що згідно з Законом "Про адміністративне провадження" являють собою індивідуальні адміністративні акти.

На підставі спеціально передбаченого в Законі "Про відновлення власності на ліси і землі лісового фонду" правового порядку, ці акти можуть бути оскаржені у випадку, якщо торкаються особистого, прямого інтересу певного суб'єкта права.

Компетентним розглянути оскаржений акт є районний суд. Тут теж стикаємося з нетрадиційним правовим порядком, оскільки відомо, що індивідуальні адміністративні акти підлягають оспорюванню в окружному суді як першої інстанції.

У такому випадку місцевий суд діє як перша інстанція, а окружний суд — як другоінстанційна — по касаційному провадженню відповідно до Закону "Про Верховний адміністративний суд".

Отже, якщо спеціальний закон передбачає провадження по виданню й оскарженню рішень земельної комісії (як індивідуальних адміністративних актів), а також визначення підсудності суду, то це означає, що оспорювання цього виду актів на підставі спеціального нормативного надання повноважень.

Спеціальна правова норма відсилає нас до Цивільно-процесуального кодексу для застосування загальних правил, що не передбачені в спеціальному законі. Це підтверджує дослідження про оспорювання актів на підставі спеціальної клаузули.

У розглянутій проблематиці нормативний порядок у Законі "Про відновлення власності на ліси і землі лісового фонду", у Законі "Про Верховний адміністративний суд" та в Цивільно-процесуальному кодексі застосовуються у формі певної залежності і взаємообов'язку, що дають підставу для тверджень, визначених метою дослідження.

Підрозділ 2.3. "Оспорювання актів місцевої виконавчої влади на підставі Закону "Про водний фонд" і Закону "Про власність громади". У цьому підрозділі розглядається Закон "Про водний фонд", тобто правовий порядок, що регулює суспільні відносини між водопостачальниками і особами, яких вони забезпечують водою. Правовий порядок у Законі "Про водний фонд" дотепер не розглядався теоретиками із метою подібних досліджень. Встановлені в матеріальному законі правові норми передбачають певні повноваження мера громади. Повноваження мера є вираженням владної волі за допомогою видання індивідуальних адміністративних актів із різним режимом дії.

Відповідно до адміністративно-правової теорії видані адміністративні акти повинні бути у відповідності з вимогами терміну дії. Акти, що суперечать цим умовам, потрапили б до сфери дії недійсних актів, що є передумовою для

оспорювання їх законності.

В одних випадках виданий акт не породжує жодних юридичних наслідків, в інших — юридичні наслідки настають лише за певних умов (тобто при виданні нового акту або скасуванні старого). Це слід довести перед відповідним судовим органом або відособленою юрисдикцією, створеною згідно зі спеціальним законом.

Сказане означає, що видані індивідуальні адміністративні акти підлягають оспорюванню, тобто зацікавлена сторона може оскаржити їх, а прокурор — подати протест. Компетентним розглядати спори є окружний суд або органи спеціальної юрисдикції Міністерства навколишнього середовища і водного фонду.

У зв'язку з цим акти мають різний режим дії, через що слід пояснити, що процесуальні дії щодо оспорювання відносяться як до виданих індивідуальних адміністративних актів, так і до відмов у виданні таких.

Правовий порядок у цьому відношенні чітко передбачений у Законі "Про водний фонд", в якому йдеться про оспорювання актів на підставі спеціального нормативного надання повноважень.

У цьому нормативному акті також не передбачені загальні правила, але закон дає право застосовувати правила Цивільно-процесуального кодексу. Процесуальні можливості особи, яка прямо зацікавлена і котрій завдано збиток, як і повноваження прокурорських органів, поширюються і на розпорядження Закону "Про Верховний адміністративний суд". Відповідно до нього можна почати касаційне провадження і провадження по скасуванню рішення, яке набуло чинності, у зв'язку з правовою регламентацією Цивільно-процесуального кодексу щодо рішення окружного суду.

У законодавстві Республіки Болгарія власність громад як вид власності бере свій початок тільки після прийняття Конституції 1991 року.

Придбання відповідного майна визначається різними способами, визначеними в законі. Розпорядження власністю громади відбувається за допомогою акта мера громади, який в правовому розумінні має якості індивідуального адміністративного акту. Мер громади видає ці акти на підставі спеціального Закону "Про власність громади".

За допомогою актів, виданих мером громади на підставі зазначеного Закону можна набути права або відмовити в них суб'єктам права. У правового порядку, передбаченому в Законі "Про власність громади", може бути різний режим дії щодо надання або відмови в наданні прав певним суб'єктам. У цьому відношенні Закон "Про власність громади" пропонує різні умови регулювання суспільних відносин між суб'єктами права. Усі надані законом можливості доходять до компетентного вирішення мером громади всіх питань, що виникають.

Некомпетентне вирішення питання, що виникає, призводить до недійсності виданих актів, тобто до їх незаконності. Це передбачає оспорювання актів мера як

органу виконавчої влади.

У Законі "Про власність громади" законодавець передбачив спеціальний порядок, на підставі якого можна здійснити оспорювання актів мера. Отже, говоримо, що оспорювання здійснюється на підставі спеціального нормативного надання правомочностей. У подібних випадках Закон "Про районну власність" передбачає застосування Цивільно-процесуального кодексу щодо загальних правил по оспорюванню.

У Законі "Про власність громади" наявні деякі серйозні прогалини, характер яких може ввести в оману. Вони призвели б до порушення матеріального закону за допомогою недотримання деяких процесуальних правил. У зв'язку з цим в даному підрозділі дисертаційної роботи надаються відповідні рекомендації.

Тут, як і в інших підрозділах, процедурні дії щодо повного циклу вирішення спору такі, які передбачені в Законі "Про Верховний адміністративний суд" у зв'язку з положеннями Цивільно-процесуального кодексу.

Підрозділ 2.4. "Оспорювання актів місцевої виконавчої влади на підставі Закону "Про оборону і Збройні сили Республіки Болгарії". Цей Закон регулює відносини, які мають специфічний характер. Незалежно від цього, він передбачає певні повноваження мера громади як органу виконавчої влади. У зв'язку з цим у передбачених законом випадках мер видає індивідуальні адміністративні акти, що регулюють суспільні відносини зі специфічною суттю на спеціальній підставі.

У всякому разі ці акти не торкаються чийогось прямого інтересу. В одних випадках надаються права і визначаються обов'язки, в інших — можлива відмова.

Всупереч цьому, можливо, щоб акти, котрі суперечать інтересам суб'єкта права, оспорювалися щодо їх законності на підставі спеціально передбаченого в цьому законі правового порядку. У законі передбачено, що деякі акти оскаржуються перед спеціальними комісіями, які виступають як юрисдикційний орган. Такий порядок оскарження має інший характер, що відрізняється від характеру судового контролю. Законодавець правильно урегулював законну підставу і порядок його здійснення.

У дослідженні зроблені деякі критичні зауваження і запропоновані рекомендації щодо судового контролю у зв'язку з тим, що законодавець не зовсім точно з'ясував порядок оспорювання на підставі спеціального нормативного надання повноважень відповідним органам. При конкретизації процесуальних дій змішані можливості застосування в різних випадках Закону "Про адміністративне провадження" і Цивільно-процесуального кодексу.

ВИСНОВКИ

1. Дисертаційна робота досліджує актуальну проблему в галузі адміністративного права й адміністративного процесу.

Оспорювання індивідуальних адміністративних актів місцевої виконавчої влади як правовий засіб для забезпечення законності і правильності дій адміністрації має вирішальне значення для здійснення і захисту від порушень основних прав і свобод громадян. Даний висновок логічно випливає з викладення, у котрому спочатку розглядаються основні способи контролю та нагляду за актами і діями адміністрації; відзначається природне місце спеціального нормативного наділення владою як в історичному, так і в порівняльно-правовому плані, а також перспективи його удосконалення як контрольного підходу.

На другому місці — призначення контролю і нагляду, здійснюваних на підставі спеціальних нормативних повноважень. Це підкреслюється диференційованим підходом законодавця при збільшенні випадків, у яких дії по контролю відхиляються в тому чи іншому відношенні від загального порядку і мають ознаки спеціального провадження. Збільшення випадків спеціального контролю і нагляду над актами і діями виконавчої влади є свідченням професіоналізації контрольних і наглядових органів із метою захисту інтересів громадян найвищою мірою і досягнення в суспільному плані ефективного, швидкого і дешевого управління. Подібне управління практично можливе насамперед на рівні місцевої виконавчої влади в особі інституції глави місцевої адміністрації і спеціалізованих адміністративних органів общини, тому що вони є прямими органами по здійсненню прав і виконанню обов'язків громадян. Саме глави місцевої влади та спеціалізовані адміністративні органи відповідають контролю й нагляду над адміністративними актами і діями.

У дисертаційній роботі розглянуті основні випадки нагляду на основі спеціальної клаузули з узагальненням судової практики останніх десяти років. У такий спосіб дається ілюстрація теоретичних висновків і надані рекомендації по вдосконаленню законодавства й адміністративної практики.

2. Дисертаційне дослідження насамперед є послідовним викладенням відомих у болгарській правовій теорії і міжнародній правовій доктрині поглядів щодо способів забезпечення законності функціонування виконавчої влади. На цій підставі визначено систематичне, а також функціональне місце оспорювання індивідуальних адміністративних актів на підставі спеціального нормативного наділення владою в загальній сукупності засобів для забезпечення ефективної державної адміністрації. Зроблено спробу розмежування між спеціалізованим зовні відомчим контролем і іншими формами спеціальної клаузули, а також розмежування нагляду.

Визначені характером у переносному значенні напрямки, у яких можна шукати особливості контрольних і наглядових засобів:

- на підставі спеціального закону;
- спеціально створеними органами;
- при особливому провадженні.

У роботі виведені можливі трактування місцевої виконавчої влади як державної влади і як влади, яка підкоряється повністю інтересам населення на місцях. Підкреслено місце інституції глави місцевої адміністрації (кмета) і спеціалізованих адміністративних органів общини для здійснення ефективного управління суспільними справами на місцях.

Новим у даній темі є аналіз випадків спеціального нормативного наділення владою відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством: Закону "Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію", Закону "Про територіальний устрій". Закону "Про власність і використання земель", Закону "Про відновлення власності на ліси і землі лісового фонду", Закону "Про водний фонд", Закону "Про народну освіту", Закону "Про народне здоров'я" та ін. Крім того, критичні зауваження до законодавства по відношенню розмежування загальних правил Закону "Про адміністративне провадження" від правил, передбачених у ЦПК, що мають значення і місце при оскарженні індивідуальних адміністративних актів на підставі спеціального нормативного повноваження.

У даних випадках виключаються застосування загальних правил за Законом "Про адміністративне провадження". Дослідження показало, що при спорі про рішення суду на підставі спеціальної клаузули (спеціального закону) повністю застосовуються загальні правила ЦПК.

Безпосереднє практичне значення мають висновки, що ґрунтуються на судовій практиці, набутої в роки після прийняття нової Конституції Республіки Болгарія. У рамках законодавчої реформи застосовані й обґрунтовані рекомендації *ex lege ferenda*.

Дисертаційна робота може бути корисна практикуючим юристам, службовцям місцевої виконавчої влади, а також використовуватися в навчальному процесі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ТА АПРОБАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Ілієв І.В. Контроль у сфері аграрного законодавства //Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2000. — №4. — С. 174— 177.
2. Илиев И.В. Конституционное право граждан на обжалование

административных актов в Республике Болгария //Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції Жовтень, 2000 / Бібліотека журналу "Юридичний вісник". — Одеса: Юридична література, 2001. — С. 289—294.

3. Илиев И.В. Обжалование решений и постановлений таможенных органов в Республике Болгария //Митна справа. — 2001. — № 3. —С. 64—67.

4. Ілієв І.В. Підвідомчість і підсудність адміністративних суперечок по законодавству Республіки Болгарії //Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 2. — С. 81—83.

5. Илиев И.В. Административен процес (учебно-методическо пособие). — 2 ро изд. — Сливен: Жажда, 1995. — 140 с.

6. Илиев И.В. Производство и обжаловано на административниактове по закона за селскостопанското имущество на Република Болгария. — Пловдив: Аграрен университет, 2000. — 9с.

7. Илиев И.В. Управленско решения в маркетинга и менеджмън-та в ХХІ ст. — Прилеп: Битолски университет, 2001. — 13с.

8. Илиев И.В. Критерии за надзор в местното самоуправление и Евроинтеграцията. — Благоевград: Югозападен университет, 2001. —14с.

Анотація

Ілієв І.В. Судовий контроль за законністю актів органів місцевої виконавчої влади у Республіці Болгарії. — Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. — Одеська національна юридична академія, Одеса, 2001.

Дисертаційне дослідження присвячене контролю над індивідуальними адміністративними актами, що видаються місцевою владою Республіки Болгарія.

Під оспорюванням індивідуальних адміністративних актів органів місцевої виконавчої влади розуміється здійснення всіх передбачених законодавством процесуальних можливостей контролю і нагляду за законністю дій органів місцевої виконавчої влади, а також оскарження громадянами, організаціями, державними органами й іншими суб'єктами неправомірних актів у судових органах.

Особлива увага приділяється оспорюванню індивідуальних адміністративних актів, прийнятих місцевою адміністрацією на підставі спеціального нормативного надання прав, що виявилися поза увагою законодавця.

Ключові слова: судовий контроль, нагляд, законність, оспорювання адміністративних актів, органи місцевої виконавчої влади.

Annotation

Iliev I.V. Judicial review on lawfulness of local executive bodies acts of in Republic of Bulgaria. — Manuscript.

Thesis for a candidate of Law's degree de specialized 12.00.07 — theory of Management, Administrative Law and Process, Financial Law.

— Odessa National academy of Law, Odessa 2001.

Dissertation is about control of individual administrative acts of local executive bodies in Republic of Bulgaria.

Judicial review of local executive bodies individual administrative acts have been understood as a providing of all procedure opportunities of control of local executive body activity, as well as an application of citizens, organizations, governmental agencies and other bodies before the courts. The dissertation also analyzed the individual administrative acts adopted by the regional administration in a base of special rights which is not a subject of review by legislative bodies.

Key words: Judicial control, control, lawfulness, judicial review of administrative acts.

Аннотация

Илиев И.В. Судебный контроль за законностью актов органов местной исполнительной власти в Республике Болгария. — Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.07 — теория управления; административное право и процесс; финансовое право. — Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2001.

Диссертационное исследование, состоящее из двух разделов, посвящено контролю за индивидуальными административными актами, издаваемыми местной исполнительной властью Республики Болгария.

В первом разделе исследуются основные понятия административных актов, определяется контроль на основании специального нормативного полномочия, дается сравнительно правовой анализ законодательства Республики Болгария и Украины.

Отмечается, что под оспариванием индивидуальных административных актов органов местной исполнительной власти понимается осуществление всех предусмотренных законодательством процессуальных возможностей контроля и надзора за законностью действий органов местной исполнительной власти, а также обжалование гражданами, организациями, государственными органами и другими субъектами неправомерных актов судебных органов.

Акцентируется внимание на том, что контроль представляет собой одно из

основных требований поддержания режима законности, дисциплины, порядка и организованности, обеспечения прав и свобод граждан в процессе деятельности государства в целом и его важнейшей части — органов исполнительной власти в частности как в Болгарии, так и в Украине. Сущность и назначение контроля заключаются, во-первых, в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; во-вторых, в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины в нем; в-третьих, в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; в-четвертых, в выявлении причин и условий, способствующих нарушениям требований правовых норм; в-пятых, в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении требований законности и дисциплины.

Основной смысл контроля за администрацией заключается в том, чтобы проверять законность работы конкретного административного органа и воспрепятствовать любому незаконному акту. Будучи урегулированным правовыми нормами, контроль выступает в качестве особого правоотношения между контролирующей и подконтрольной сторонами. При этом возникает право управомоченного субъекта контролировать соответствующие органы администрации прежде всего с точки зрения законности и правильности их деятельности, а в случаях обнаружения каких-либо аномалий предпринимать действия с целью их устранения.

Во втором разделе акцентируется внимание на оспаривании актов органами местной исполнительной власти на основе специальной клаузулы, рассматривается процедура оспаривания различными субъектами, в том числе и в случае отказа выдать гражданину желаемый индивидуальный административный акт, являющийся основанием для возникновения спора между гражданином и административным органом.

Для преодоления обозначенных в диссертационном исследовании проблем автор отводит значительное место способам их разрешения, являющихся важнейшим средством защиты прав и законных интересов гражданина и человека. Особое внимание уделяется оспариванию индивидуальных административных актов, принимаемых местной администрацией на основании специального нормативного предоставления прав, оказавшихся вне внимания законодателя.

Ключевые слова: судебный контроль, надзор, законность, оспаривание административных актов, органы местной исполнительной власти.